



2006年8月16日

香港下亞厘畢道
香港特別行政區政府總部
政制事務局局長
林瑞麟先生

林先生，

政制發展“路線圖”

很感謝您在2006年7月19日接見了我和香港民主促進會副主席高徒德禮先生，並且和我們討論到隨函附上、由盧兆興博士為我們寫的“我們心目中的香港：從今天到2047年，由您設計的政治制度”的一份政制發展“路線圖”文件。在會面時我們也向您提及、這項目是由一些關心香港政制發展、並希望見到多一些理性探討的朋友向我們提議的。

在這項目進行的過程中，香港民主促進會得到：鐘逸傑爵士，鄭維健博士，葉劉淑儀女士，陸恭蕙女士和鄧特抗博士的認同和鼓勵，並且為我們寫了引言和序言。本人希望隨函附上的文件對您的工作是有用的、並且對香港未來的民主發展產生一點績效作用。

香港民主促進會主席

龍家麟

(已簽署)

香港民主促進會

Hong Kong Democratic Foundation

香港北角英皇道郵政局郵政信箱35588號

P.O. Box No. 35588, King's Road Post Office, North Point, Hong Kong

電話 Tel: (852) 2869-6443 傳真 Fax: (852) 2869-6318

電郵 E-mail: hkdf@hkdf.org 網址 Web site: <http://www.hkdf.org>



我們心目中的香港
從今天到 2047 年，由您設計的政治制度¹

盧兆興²

¹香港民主促進會政制發展項目。

²盧兆興為加拿大滑鐵盧大學政治科學系副教授。此文章所論述的觀點如構成任何責任將由作者一人承擔。

引言

在下屆選舉來臨前，我們要面對的正是一個令人困惑的政治前景。此書出於此時，實在是最適當不過了。

大家都在爭取民主及普選，但實質上的幫助卻並不多。而我們民主前路上的選項、機會及障礙已綜合地列出於此書之上。此書將成為香港市民踏上「我們心目中的香港」之旅途上一個無比珍貴的伴侶。

在此，我們衷心感謝盧兆興博士煞費苦心的分析。

鐘逸傑爵士

引言

在眾多香港民主促進會的贊助項目之中，這建議書不單可被認為是其中一個最重要、最適時的項目，並且是現階段的民主發展中所最需要的一個。這項出色的工作將會聯同其他類似的項目，一起對如何管治好香港的討論作出貢獻。在此，我祝賀盧兆興博士完成了這一個十分重要，並考慮周詳的建議書。

鄭維健博士

引言

在香港現時的政治氣候中，盧兆興教授的路線圖可說是一股清流。現時大部份的討論只集中於普選的日期，而盧教授則將人們的注意力帶回民主化過程中不可或缺，但卻不幸地被忽視的主要部份，而那主要部份就是制度的設計。我很高興看到盧教授為香港未來的制度提出了各式各樣的選項，而我亦摯誠地祝願盧教授的努力能引領未來政制發展的討論方向，以建立一個尊重基本法，並能彰顯香港作為中國一個特別行政區之獨特地位的制度。

葉劉淑儀

引言

盧兆興博士與香港民主促進會以撰寫一份綜合了香港政制發展各樣選項的文件，來促進香港未來政制發展路向的思考。對於我們所有對香港政制發展有興趣的人士來說，他們實是作出了極大的貢獻。而這份文件的最可取之處，正是它並非死板、毫無改動餘地，而是可通過各方的審議而得出一個大家都能接受的共識方案的。這樣，便能讓各方抱有不同政見的人士，都能共同參與及解決在政制設計上所遇到的難題及挑戰。

陸恭蕙

序言

我在香港大學的舊同事盧兆興博士，爲了促進香港的政治討論，寫作了「我們心目中的香港：從今天到 2047 年，由您設計的政治制度」這個政制改革建議書。這建議書的完成，可說是對香港的民主發展作出了重大的貢獻。

香港正處於政治發展的十字路口。當市民大眾的情緒，都因爲香港經濟復甦和前行政長官董建華的離去而有所改善的時候，香港社會在政治上仍然是極度分化的。而公眾對全面民主的訴求仍然未得以實現。

去年，因爲泛民主派成員認爲政府提出的政制改革方案未能提出確設的民主路線圖及時間表，所以在立法會中否決了該方案。從一個國際的角度看，以香港的經濟發展程度，普遍人口的教育水平，香港特區的法治基礎，以及穩定的官僚體系，很難令人信服香港還未爲基本法規定享有的民主作好準備的。香港市民是應該享有全面民主的。

但是，其他地方的民主發展告訴我們，即使已落實全面普選，民主發展仍然是一個十分迂迴曲折的過程。事實上，有些政治科學學者就認爲制度的設計是民主發展和鞏固的主要因素。雖然民主制度的設計是很重要，卻絕不可以此爲藉口而拖延民主發展。爲了加快民主進程，公眾是應該在建制安排上作充足辯論的。儘管全面普選的時間表仍然是未知之數，本人認爲香港是有需要爲一個能促進和保證民主在香港能穩定發展的制度，而準備好一個詳細的計劃。

我們將需要檢視一系列很廣泛的問題，不單止是行政長官、立法會和區議會的選舉安排，亦需要檢視立法會的結構，更有效管理中央和香港關係的機制，和政黨的角色等。我們亦需要在各方的政治利益和觀點上爭取對該等政治安排的支持。

在此建議書中，盧博士就為一個能持續發展的民主制度，提供了一個在制度上和應用上都能平衡各方利益，和綜合的分析。這個十分有用的路線圖提供了一個辯證和討論民主發展的基礎，是十分值得我們注意的。

鄧特抗博士

香港大學政治與公共行政學系

2006年6月

導言

此路線圖是由希望香港政制發展能有認真的討論之友好，向香港民主促進會所建議的。

從開始的時候，此路線圖就被認為是一份能提供一個寬廣的框架以鼓勵討論和辯論的文件。雖然此文件並不是徹底的包含了所有的事項，但此文件已盡力嘗試去包含各種能達成良好管治和促進政制發展的選項、過程和機制。作者亦付出了很大的努力以令此文件能成為綜合了良好管治和政制發展各個選項的建議書。

本文件的目的是希望能促進社會的研討、辯論和提供更多的意見來改善將來的政府和政治制度。故此，本文件並沒意圖支持某個特定的路線來作為正確的方向。其實，我們更希望能鼓勵學者、政治人物和任何對良好管治和政制發展有興趣的人，能一同提出他們對此路線圖的意見；或提出此路線圖內並未觸及的政制發展選項，以幫助社會在最重要的問題上達成共識。若有該等構想的話，我們將衷心地將該些意見包含在本文件中以作為路線圖的一部份。這樣，本文件將能成為一個更為綜合的改革概述。

在良好管治和政制發展的討論當中，盧兆興博士以熱誠、承擔和魄力去肩負起撰寫此路線圖此一令人卻步的挑戰，這是尚未有人嘗試過的。在此，香港民主促進會向盧兆興博士致以最深切的感激。盧博士的路線圖必定是香港在良好管治和政制發展事務上一份最綜合的文件。

最後，我們亦要感謝在此政制發展路線圖的辯論過程中給予我們鼓勵的各方友好，包括：撰寫引言和序言的鐘逸傑爵士、鄭維健博士、葉劉淑儀女士、陸恭蕙女士和鄧特抗教授。

香港民主促進會

目錄

| | |
|--|----|
| 引言..... | 2 |
| 序言..... | 6 |
| 導言..... | 8 |
| 摘要..... | 14 |
| 介紹：由現在至 2047 年的香港政治系統..... | 28 |
| 政治改革和「一國兩制」..... | 32 |
| 香港民主化的前提..... | 34 |
| 1. 行政長官選舉辦法..... | 38 |
| 結構改革..... | 38 |
| (甲) 選擇一：盡快普選行政長官，如 2012 年..... | 38 |
| (乙) 選擇二：增加行政長官選舉委員會的人數，並將之改變為一個行政長官提名委員會。最後，容許所有合資格選民經普選方法，選出由提名委員會所篩選後的行政長官參選人作為行政長官..... | 38 |
| (丙) 選擇三：擴大選舉委員會的人數..... | 39 |
| 現有程序改進..... | 39 |
| (甲) 通過容許行政長官有政黨背景使行政長官選舉更富競爭性..... | 39 |
| (乙) 使行政長官選舉更具競爭性..... | 40 |
| (丙) 改善普選行政長官選舉辦法及時間表的公眾諮詢方法..... | 40 |
| 2. 立法會..... | 42 |
| 結構改革..... | 42 |
| (甲) 選擇一：按比例地增加直選及功能組別的成員..... | 42 |
| (乙) 選擇二：採納兩院制並建立一個全面由直選產生的下議院..... | 42 |
| (丙) 選擇三：改革功能組別..... | 42 |
| (丁) 選擇四：廢除功能組別..... | 43 |
| (戊) 選擇五：維持現有六十名立法會議員但全面直選所有功能組別..... | 43 |
| 現有程序改進..... | 43 |
| (甲) 持續檢討和增加立法會議員的數目以符合地區人口的改變..... | 44 |
| (乙) 改革立法會的監督能力..... | 44 |
| (丙) 檢討個人法律草案的通過方式(基本法第七十四條)..... | 44 |
| (丁) 設立等同部長的立法會常任委員..... | 44 |
| (戊) 通過正式和非正式會議使行政立法關係更和諧..... | 45 |
| (己) 鞏固立法會的憲法慣例..... | 45 |
| (庚) 每一位獲選的立法會議員可提名一位增選委員在立法會工作..... | 45 |
| 3. 以兩院制作為香港未來的路向？..... | 47 |
| 結構改革..... | 49 |
| (甲) 選擇一：一個由六十人組成的上議院和六十人組成的下議院..... | 49 |
| (乙) 選擇二：一個由三十人組成的上議院和六十人組成的下議院..... | 49 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 權力..... | 50 |
| (甲) 給予上議院權力否決由下議院所通過的法案 | 50 |
| (乙) 限制上議院的否決權..... | 50 |
| (丙) 禁止上議院提出法案..... | 51 |
| (丁) 容許上議院提出法案..... | 51 |
| (戊) 給予上議院特別否決權..... | 51 |
| (己) 禁止上議院擁有特別否決權 | 51 |
| (庚) 上議院可組成委員會研究下議院所通過的法案和法律條文 | 52 |
| (辛) 研究當兩院制被採納時修改基本法的可能性 | 52 |
| 其他可能性 | 53 |
| 1. 選擇一：向議會制發展..... | 53 |
| 2. 選擇二：向總統制發展..... | 53 |
| 3. 選擇三：發展一個議會和總統制的混合模式 | 54 |
| 4. 行政會議..... | 55 |
| 結構改革 | 55 |
| (甲) 選擇一：建立一個能包含不同政黨背景成員的行政會議 | 55 |
| (乙) 選擇二：設立一個辦公室或委員會以彌合行政立法兩會間的關係.. | 55 |
| (丙) 選擇三：維持現有親政府聯盟組成的行政會議 | 56 |
| 現有程序改進..... | 57 |
| (甲) 以相關的諮詢委員會來配合不同行政會議成員的負責範疇 | 57 |
| (乙) 以行政會議成員或主要官員來領導相關的諮詢委員會 | 57 |
| 5. 主要官員問責制..... | 58 |
| 現有程序改革..... | 58 |
| (甲) 設立副局長職位 | 58 |
| (乙) 設立並增加主要官員以下的政治助理..... | 58 |
| (丙) 由廉政公署負責灌輸副局長和政治助理倫理管治的理念 | 58 |
| (丁) 容許部份主要官員、副局長和政治助理保留政黨背景 | 59 |
| (戊) 禁止主要官員、副局長和政治助理有政黨背景 | 59 |
| 6. 區議會 | 60 |
| 結構改革 | 61 |
| (甲) 選擇一：改革地區管理委員會 | 61 |
| (乙) 選擇二：負責前市政局和區域市政局的職能 | 62 |
| (丙) 選擇三：重組十八區區議會為數個更有效的議會 | 62 |
| (丁) 選擇四：重新建立一個中層選舉制度以解決環境、衛生和健康問題 | |
| 63 | |
| (戊) 選擇五：保留但減少委任成員的數目 | 63 |
| (己) 選擇六：取消委任成員並同時增加增選委員人數..... | 63 |
| 現有程序改進..... | 63 |